



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 415 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2018

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments³,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Luxemburg nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2018) 415 final.

³ P8_TA(2018)0077 und P8_TA(2018)0078.

- (2) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Luxemburg als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2018 für Luxemburg⁴ wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden Luxemburg bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 einige Fortschritte attestiert.
- (4) Am 30. April 2018 übermittelte Luxemburg sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014–2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁶ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Luxemburg befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2018 geht die Regierung von einem Rückgang des Gesamtüberschusses von 1,5 % des BIP im Jahr 2017 auf 1,1 % des BIP im Jahr 2018 aus, gefolgt von einer nahezu kontinuierlichen Erhöhung, die im Jahr 2022 einen Überschuss von 2,4 % des BIP erreichen soll. Das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – wird im gesamten Programmzeitraum weiterhin mit Abstand erfüllt. Die gesamtstaatliche Schuldenquote wird dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge weit unter dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 60 % des BIP verbleiben. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist bis 2020 günstig und anschließend plausibel. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo voraussichtlich einen Überschuss von 0,8% des BIP im Jahr 2018 und von 0,3 % des BIP im Jahr 2019 aufweisen, womit er zwar insbesondere für das Jahr 2019 geringer ausfallen würde als im Stabilitätsprogramm 2018 vorgesehen, aber immer noch über dem mittelfristigen Haushaltsziel liegen würde. Insgesamt ist der Rat

⁴ SWD(2018) 214 final.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

der Auffassung, dass Luxemburg die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2018 und 2019 einhalten dürfte.

- (7) Die Wirtschaft Luxemburgs wächst weiter kräftig und hat sich seit der weltweiten Rezession 2009 besser entwickelt als der Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Die treibende Kraft des Wirtschaftswachstums ist nach wie vor der Finanzsektor, der weiterhin solide und rentabel ist. Dies schlägt sich in starken Überschüssen sowohl in der Dienstleistungsbilanz als auch in der allgemeinen Leistungsbilanz nieder. Der relative Beitrag des Außenhandelssektors zum realen BIP-Wachstum lag trotz wiederholter negativer Handelsbilanzsalden im Zeitraum 2013-2016 durchschnittlich bei 61 %. Luxemburg ist gegenüber dem Rest der Welt ein Nettogläubiger. Ende 2016 beliefen sich die Bruttoauslandsforderungen und -verbindlichkeiten auf 10,5 Billionen EUR. Die nationalen Behörden haben die Umsetzung makroprudenzieller und aufsichtsrechtlicher Maßnahmen fortgesetzt, und die betroffenen Finanzintermediäre passen sich derzeit an den sich ändernden nationalen und europäischen politischen Rahmen an.
- (8) Wie bereits in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet 2018 erwähnt, ist die Bekämpfung aggressiver Steuerplanung unerlässlich, um Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen zu verhindern, eine faire Behandlung der Steuerzahler sicherzustellen und die öffentlichen Finanzen zu schützen. Da aggressive Steuerplanungsstrategien von Steuerzahlern auch Rückwirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben können, ist ergänzend zu den EU-Rechtsvorschriften auch ein koordiniertes Vorgehen auf einzelstaatlicher Ebene erforderlich. Trotz der Größe des Finanzsektors lässt der hohe Anteil von Dividenden-, Zins- und Lizenzgebührenzahlungen am BIP darauf schließen, dass Unternehmen die Steuervorschriften des Landes nutzen, um aggressive Steuerplanung zu betreiben. Ein Großteil der ausländischen Direktinvestitionen wird von „Zweckgesellschaften“ gehalten. Da auf ins Ausland fließende (also von EU-Ansässigen an in Drittstaaten Ansässige geleistete) Zins- und Lizenzgebührenzahlungen keine Quellensteuern erhoben werden und Dividendenzahlungen unter bestimmten Voraussetzungen von der Quellensteuer befreit sind, fallen diese Zahlungen möglicherweise vollständig durch das Steuerraster, sofern sie auch im Empfängerland nicht besteuert werden. Die Kommission nimmt die diesbezüglich von Luxemburg ergriffene positive Maßnahme (die Annahme einer Patentbox-Regelung, die im Einklang mit den internationalen Vorschriften steht) zur Kenntnis. Auf der Grundlage des jüngsten Austauschs wird die Kommission den konstruktiven Dialog fortsetzen, um gegen aggressive Steuerplanungsstrategien von Steuerzahlern vorzugehen.
- (9) Durch die Entwicklung ausgewählter Wirtschaftszweige, unter anderem der IKT-Branche und des Raumfahrtsektors, haben die luxemburgischen Behörden über mehrere Jahrzehnte hinweg aktiv versucht, die Wirtschaft zu diversifizieren. Aufgrund der hohen Arbeitskosten in Luxemburg steckt das Potenzial zur Erschließung alternativer Wachstumsquellen in Tätigkeitsfeldern mit einer höheren Wertschöpfung. Eine erfolgreiche Diversifizierung der luxemburgischen Wirtschaft hängt daher weitgehend von den Sektoren ab, die weniger empfindlich auf das Niveau der Arbeitskosten reagieren. Hierbei handelt es sich zumeist um die technologie- und wissensintensiven Bereiche Forschung und Innovation. Diese Strategie wurde in jüngster Zeit intensiviert. Um diese vorrangigen Wirtschaftszweige auszubauen, werden derzeit neben anderen Maßnahmen große öffentliche Investitionsvorhaben, darunter auch FuE- und Marktbestimmungen, umgesetzt. Im Zeitraum 2000-2016 hat Luxemburg seine öffentlichen FuE-Ausgaben auf 0,60 % des BIP erhöht und damit

verfünffacht. Dank dieser Investitionen konnte das Land rasch ein gut funktionierendes öffentliches Forschungssystem aufbauen. Während die öffentlichen Investitionen in FuE über dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets liegen, sind die privaten Investitionen in FuE und die Innovationsleistung laut dem Europäischen Innovationsanzeiger allerdings weiter zurückgegangen. Zum Teil lässt sich die im internationalen Vergleich geringere FuE-Intensität der Unternehmen durch die Struktur der luxemburgischen Wirtschaft erklären, da die Sektoren, die den Löwenanteil des luxemburgischen BIP ausmachen (Dienstleistungen und v. a. der Finanzsektor), traditionell weniger in FuE investieren. Allerdings ist dieser Trend in Luxemburg stärker ausgeprägt als im EU-Durchschnitt: Die FuE-Intensität der Unternehmen ist von 1,5 % des BIP im Jahr 2000 auf 0,64 % des BIP im Jahr 2016 gesunken. Der bei den privaten Investitionen verzeichnete Abwärtstrend deutet darauf hin, dass es in diesem Bereich noch Hindernisse gibt. Auch deutet er auf eine fehlende Hebelwirkung der öffentlichen FuE-Anstrengungen auf die Unternehmensinvestitionen hin. Der Aufbau öffentlicher Forschungskapazitäten muss deshalb besser in ein umfassendes Konzept für das Innovationsökosystem integriert werden. Im Jahr 2017 wurde ein neues Gesetz zur Erneuerung der Beihilferegelungen für Forschung, Entwicklung und Innovation verabschiedet und damit das Spektrum der verfügbaren staatlichen Beihilfen erweitert.

- (10) Luxemburg wird sein 2020-Ziel zur Verringerung der Treibhausgasemissionen voraussichtlich verfehlen. Die Luftverschmutzung und die Verkehrsüberlastung in den Hauptverkehrszeiten, die die Stickstoffdioxidkonzentrationen und die Treibhausgasemissionen noch verschärfen, stellen das Land vor große Probleme. Im Jahr 2015 war mehr als die Hälfte der Treibhausgasemissionen verkehrsbedingt. Zu den wichtigsten Faktoren, die die starke Nutzung des Autos und die hohe Zahl der Grenzgänger erklären, zählen die geringe Kraftstoffbesteuerung, die hohe Zahl von Dienstwagen und die hohen Wohnimmobilienpreise. Die Steuersätze für Kraftstoffe gehören zu den niedrigsten in der EU und schaffen einen Anreiz für einen erhöhten Kraftstoffverbrauch und den grenzüberschreitenden Absatz von Kraftstoff. Jüngst ergriffene Maßnahmen waren jedoch der Entwicklung einer nachhaltigeren Mobilität förderlich, insbesondere die Steuerreform von 2016, aber auch erhebliche Investitionen in den öffentlichen Verkehr. Die dringlichste Herausforderung besteht vor allem darin, die Schieneninfrastruktur zu vervollständigen und zu modernisieren.
- (11) Luxemburg ist nach wie vor entschlossen, regulierungsbedingte Hürden bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen abzubauen. Die jüngsten Maßnahmen stellten insbesondere auf Architekten und Ingenieure ab, und es wurden weitere Reformen angekündigt, die die Beschränkungen für diese beiden Berufe weiter verringern sollen. Darüber hinaus wurden mit dem sogenannten „Omnibus-Gesetz“, das im März 2017 verabschiedet wurde, Maßnahmen zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren (durch ein horizontales Screening der Verwaltungsverfahren) ergriffen. Bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen gibt es aber nach wie regulierungsbedingte Hürden. Eine mögliche Beschränkung könnte darin begründet sein, dass es kein spezifisches Verfahren zur Bewertung der Gleichwertigkeit der Anforderungen an die Berufsversicherung gibt, das einen gleichwertigen Versicherungsschutz durch Dienstleistungserbringer aus anderen Mitgliedstaaten zulässt. Von den im Vergleich zum EU-Durchschnitt sehr restriktiven Vorschriften ist der Beruf des Rechtsanwalts besonders betroffen. Das breite Feld der Tätigkeiten, die dieser Berufsgruppe vorbehalten sind, hat Auswirkungen auf die Erbringung von Rechtsberatungsleistungen durch Rechtsanwälte oder andere Dienstleister, insbesondere für Online-Dienste. Weitere Beschränkungen sind die Vorgaben

hinsichtlich der Rechtsform und der Beteiligung am Gesellschaftskapital, die Unvereinbarkeitsregelungen sowie multidisziplinäre Beschränkungen.

- (12) Aufgrund des prognostizierten Anstiegs der alterungsbedingten Kosten bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Für Luxemburg wird ein hoher Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung prognostiziert, die im Jahr 2070 Rentenansprüche haben werden, und nach den neuesten Prognosen des Ministeriums für soziale Sicherheit wird der operative Saldo des Rentensystems ab dem Jahr 2023 ein Defizit aufweisen. Allerdings wurden in der Vergangenheit und werden auch gegenwärtig Überschüsse im Rentensystem thesauriert, und die kumulierten Rücklagen dürften die Tragfähigkeit des Systems für weitere 20 Jahre gewährleisten. Dem Bericht über die Bevölkerungsalterung 2018 zufolge werden die alterungsbedingten Kosten im Zeitraum 2016 bis 2070 voraussichtlich um 13 Prozentpunkte des BIP ansteigen – bedingt insbesondere durch die Renten (8,9 Prozentpunkte des BIP) – und damit die Schwellenwerte für die Tragfähigkeit überschreiten. Gemessen am BIP zählen die Ausgaben für Langzeitpflege zu den höchsten in der EU. Trotz der Reform von 2017 sollen die Ausgaben bis 2070 noch um weitere 3 Prozentpunkte steigen.
- (13) Die Beschäftigungsquote älterer Menschen ist nach wie vor besonders niedrig, sodass es weitere Maßnahmen braucht, um die Beschäftigungsfähigkeit dieser Bevölkerungsgruppe und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Dies ist auch wichtig, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Frühpensionierungsregelungen, die Anreize für Arbeitnehmer schaffen, aus dem Erwerbsleben auszusteigen, sind nach wie vor weitverbreitet: 59,2 % der neu gewährten Pensionen sind vorzeitige Alterspensionen. Im Dezember 2017 wurde ein Gesetz verabschiedet, das eine bestehende Frühpensionierungsregelung abschafft, doch seine Auswirkungen auf das durchschnittliche tatsächliche Pensionsalter und auf die Ausgaben sind unter dem Strich ungewiss, da mit dem Gesetz gleichzeitig die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme anderer Frühpensionierungsregelungen gelockert wurden. Dieses bescheidene Arbeitsergebnis kann teilweise auch auf die finanziellen Anreize, nicht erwerbstätig zu sein, zurückgeführt werden, die für diese Gruppe vergleichsweise hoch sind. Für die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer bedarf es einer umfassenden Strategie, die auch Maßnahmen umfasst, die dazu beitragen, dass Arbeitnehmer länger im aktiven Dienst bleiben. Der sogenannte „Alterspakt“, der dem Parlament im April 2014 vorgelegt wurde, ist noch nicht verabschiedet. Mit diesem Gesetzentwurf sollen Anreize für Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten geschaffen werden, im Rahmen von Altersmanagementmaßnahmen ältere Arbeitnehmer einzustellen und weiter zu beschäftigen. Im Bildungsbereich muss Luxemburg gegen die erheblichen Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds der Schüler auf deren Bildungserfolg vorgehen. Dies ist auch wichtig, um dem starken Bedarf an hohen Spezialisierungsgraden gerecht zu werden.
- (14) Die Immobilienpreise sind weiter gestiegen. Dies könnte die Fähigkeit des Landes, qualifizierte Arbeitskräfte, die zu einem Großteil aus dem Ausland kommen, zu gewinnen und zu halten, beeinträchtigen. Der große Preisdruck auf Wohnimmobilien entsteht durch eine starke Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. Auf der Angebotsseite scheint ein Hindernis für die Schaffung neuen Wohnraums darin zu bestehen, dass nicht ausreichend Bauland zur Verfügung steht und private Eigentümer kaum Anreize haben, ihre Grundstücke oder Immobilien zu verkaufen. Um die Investitionen in den Wohnungsbau zu fördern, sind weitere Anstrengungen

erforderlich, indem mehr Anreize für den Verkauf von Immobilien geschaffen, die Verwaltungsverfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen verbessert und bezahlbare Sozialwohnungen bereitgestellt werden. Angesichts des anhaltenden Trends steigender Preise werden die jüngst verabschiedete Reform des Steuersatzes auf Veräußerungsgewinne beim Verkauf von Immobilien und die Aktualisierung des Programms für den sozialen Wohnungsbau das Wohnraumangebot wohl nicht erhöhen. Auf der Nachfrageseite treibt der hohe Bevölkerungs- und Beschäftigungszuwachs die Preise in die Höhe. Die Lage auf dem Immobilienmarkt verschärft auch das Problem der Verkehrsüberlastung und der Verschmutzung. Zudem wirkt sich der Anstieg der Wohnimmobilienpreise auf die Verschuldung der privaten Haushalte aus und ruft Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Verschuldung der privaten Haushalte hervor. Die Verschuldung der privaten Haushalte hat in den vergangenen 10 Jahren stark zugenommen und lag 2016 bei schätzungsweise 165 % des verfügbaren Einkommens – ein Zeichen für die Teuerung auf dem Immobilienmarkt, da etwa 80 % der Verschuldung der privaten Haushalte aus Hypothekendarlehen rühren. Die luxemburgischen Aufsichtsbehörden sind jedoch dabei, einschlägige makroprudenzielle Maßnahmen zu ergreifen und Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken umzusetzen, um potenzielle Anfälligkeiten und Risiken für die Finanzstabilität abzubauen. Infolge der Vorschläge des nationalen Ausschusses für Systemrisiken hat die Regierung vor Kurzem zudem eine Reihe von Maßnahmen vorgelegt, darunter Beschränkungen hinsichtlich der Gewährung von Krediten, die verhindern sollen, dass die Anfälligkeit der Haushalte zunimmt. Der Vorschlag muss allerdings noch vom Parlament gebilligt werden.

- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Luxemburgs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Luxemburg gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Luxemburg berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (16) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft und ist zu der Auffassung gelangt, dass Luxemburg den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird —

EMPFIEHLT, dass Luxemburg 2018 und 2019

1. die Beschäftigungsquote älterer Menschen erhöht, indem es einerseits ihre Beschäftigungschancen und Beschäftigungsfähigkeit verbessert und andererseits die Frühpensionierung weiter begrenzt, auch, um die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu verbessern.

2. weiter regulierungsbedingte Hürden bei unternehmensorientierten Dienstleistungen abbaut.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*